

מבט על, גיליון 1408, 26 בנובמבר 2020

הסכם סחר חדש באסיה - סין בפנים, ארצות הברית בחוץ

אייל פרופר ודן קטריבס

ההסכם ל"שותפות אזורית כלכלית מקיפה" (RCEP), שנחתם בחסות ארגון ASEAN יצר את אזור הסחר החופשי הגדול בעולם, אשר כולל כמעט שליש מאוכלוסיית העולם והתל"ג הגלובלי. סין ניצבת לכאורה כמנצחת בין המדינות החברות, בפרט לנוכח היעדר ארצות הברית ממסגרתו והחלטתה של הודו לפרוש מהמשא ומתן. אל מול השינויים במפת העולם, לפחות בהיבט הכלכלי, ונדידת מוקדי הכוח והצמיחה העתידית למרחב האסייתי-פאסיפי, על ישראל לבחון כיצד להתחבר לגוש הסחר המתגבש, בעיקר באמצעות קידום עקבי של הסכמי סחר חופשי עם מדינות מרכזיות בו.

ב-15 בנובמבר נחתמה בטקס מקוון "שותפות אזורית כלכלית מקיפה" (RCEP), בין 15 מדינות, הכוללות את עשר חברות ארגון ASEAN - וייטנאם, סינגפור, מלזיה, אינדונזיה, תאילנד, הפיליפינים, ברוניי, קמבודיה, מיאנמר, לאוס - וכן ניו-זילנד, אוסטרליה, יפן, דרום קוריאה וסין. ההסכם החדש, שנחתם לאחר שמונה שנות משא ומתן בחסות ASEAN, יצר את אזור הסחר החופשי הגדול בעולם, הכולל כמעט שליש מאוכלוסיית העולם והתל"ג הגלובלי. בין המדינות החברות בהסכם ניצבת סין, לכאורה כמנצחת, לאור השפעתה המתרחבת על השוק העולמי בעקבות התאוששותה המהירה בצל מגפת נגיף הקורונה. נוכחותה של סין בולטת במיוחד לנוכח היעדר ארצות הברית ממסגרתו וגם החלטת הודו לפרוש מהמשא ומתן בשנה שעברה, בעיקר מחשש שחברותה בהסכם תגרום להצפת השוק ההודי בסחורות סיניות.

בהודעת הסיכום של ASEAN נאמר כי השותפות החדשה משלימה ומחברת הסכמים קיימים בין מדינות הארגון ושכנותיהן, מאגדת הסכמים נפרדים בין המדינות ל"סל אחד" באופן שיקל על יצואנים, מסדירה כללי מקור אחידים בין השותפים ומרחיבה הסכמים אחרים שנחתמו בחסות ארגון הסחר העולמי (WTO). ההסכם הינו מקיף, כולל 20 פרקים המכסים מגוון רחב של סוגיות שלא כוסו בהסכמים קודמים, ביניהן סחר בשירותים פיננסיים, סחר מקוון, השקעות וזכויות יוצרים. בהודעה נאמר כי ההסכם לוקח בחשבון פערים כלכליים בין המדינות ומעניק יחס מועדף למדינות פחות מפותחות כמו לאוס, קמבודיה, מיאנמר ווייטנאם. ההסכם מחזק מגמה של יצירת גוש סחר מאוחד - "אסיה פלוס" - גדול יותר מ"הגוש האירופאי" וגוש מדינות צפון אמריקה (קנדה, ארצות הברית ומקסיקו).

החתימה על ההסכם החדש, לאחר הבחירות לנשיאות ארצות הברית וטרם כניסתו לתפקיד של הנשיא הדמוקרטי ג'ו ביידן, ממחישה את התנתקותה של ארצות הברית מאסיה בתקופת הנשיא דונלד טראמפ, מול המשך התחזקות מעמדה האזורי של סין. בפברואר 2016, בשנה האחרונה לכהונתו, חתם הנשיא ברק אובמה על הסכם השותפות הטראנס-פאסיפית (TPP), שנועד לחזק את יחסיה הכלכליים והמדיניים של ארצות הברית עם 12 מדינות באזור אסיה ואזור הפאסיפיק, ללא סין. הנשיא טראמפ הצהיר מייד לאחר כניסתו לתפקיד על נסיגת ארצות הברית מהסכם זה, שעדיין

לא נכנס לתוקף. 11 המדינות האחרות, ביניהן אוסטרליה, ניו-זילנד, סינגפור, יפן, מלזיה, וייטנאם וברוניי, החליטו לקדם את ההסכם בלי ארצות הברית, והוא נכנס לתוקף בדצמבר 2018 בשם CPTPP. בפסגת ראשי מדינות APEC (20 בנובמבר 2020), הביע נשיא סין שי ג'ין-פינג את רצון סין להצטרף גם ל-CPTPP, במטרה לחזק את ההשתלבות הכלכלית האזורית ולגבש מסגרת להסכמי סחר חופשי לאזור אסיה והפאסיפיק. בכך אותת שי כי סין מעוניינת להשתלב באותם גופים מהם ארצות הברית התנתקה.

למרות שההסכם נערך וגובש ביוזמת מדינות ASEAN, מדובר בהישג חשוב לדיפלומטיה הסינית. ההסכם יסייע, בין היתר, להתרחבות הסחר וההשקעות הסיניות במדינות השכנות. לדוגמה, חברות סיניות אשר צמחו מאד בשני העשורים האחרונים בתוך סין, החלו בשנים האחרונות להתרחב ולבנות מפעלים במדינות השכנות, שם כוח העבודה זול יותר. ההסכם החדש יקל את אותם שיתופי פעולה, כולל בהעברת חלק מהייצור התעשייתי מסין לשכנותיה, והתמקדות רבה יותר בסין גופא בתעשיות עתירות ידע.

מעבר לסוגיות הכלכליות, מדובר במגמה גיאופוליטית של התחזקות סין במרחב האסייתי ובשיתופי פעולה מולטילטרליים. ראש ממשלת סין, לי קה-צ'יאנג, הדגיש בנאום שנשא באירוע החתימה כי ההסכם מסמל ניצחון לאלו המאמינים במולטילטרליות ובסחר חופשי. התקשורת הסינית הרעיפה שבחים על ההסכם "שמבהיר כי הגישה הסינית איננה אגרסיבית", כפי שהתקשורת המערבית נוטה להציגה, אלא גישה דיפלומטית שקולה "בתקופה בה מתפתחת עוינות גאופוליטית, פרוטקציוניזם וגישה בדלנית". עורך היומון 'גלובל טיימס', שמשמש שופר קיצוני של המפלגה הקומוניסטית, כתב כי ההסכם מוכיח כי נכשל ניסיונה של ארצות הברית להוביל סנקציות על סין, שיגרמו להתנתקות מדינות ממנה. לדבריו "וושנינגטון הביכה מספר מדינות מבעלות בריתה בדרישותיה ביחס לסין, בעת שעבורן סין היא שותפת הסחר הגדולה ביותר. אפילו לאי טאיוואן קשרים כלכליים הדוקים עם היבשת - למרות המתח בין שני צידי המצר".

ההסכם מעלה את השאלה כיצד אוסטרליה וניו-זילנד, לצד מדינות אחרות באסיה, חתמו הסכם כלכלי מקיף עם סין בתקופה של מתח מדיני, במהלכה הוחלפו מהלומות מילוליות בין לסין, שאף נקטה נגד חלקן צעדי ענישה כלכליים? מדוע הן לא חיכו לכניסתו של הנשיא הנבחר ביידן לתפקיד כדי לנסות ולקדם שוב מול הממשל האמריקאי הסכמים כלכליים משותפים?

גורמים בניו-זילנד הגיבו להחלטה להיכנס להסכם באמרם שהאינטרסים שלה, כמדינה קטנה, יישמרו ויקודמו טוב יותר אם תהיה במסגרת ההסכם ותוכל להגן עליהם ישירות מול סין או יפן. החלטת ASEAN ב-2019 להמשיך את תהליך המשא ומתן ולחתום על ההסכם למרות עזיבתה של הודו, הבהירה למדינות השונות כי גם אם תחלטנה לעזוב, התהליך יימשך בלעדיהן. ייתכן שזו גם הסיבה שהובילה את אוסטרליה לחתום על ההסכם, גם בעוד המתח בינה לבין סין מחרף. לאחר חתימת ההסכם טענו דיפלומטים סינים בקנברה כי אוסטרליה אשמה במצב שאליו הגיעו שתי המדינות, והציגו רשימה של 14 סוגיות, שבהן נדרשת אוסטרליה "להשתפר". בין היתר, דורשים הסינים כי הממשל האוסטרלי יפסיק לממן מחקר אנטי-סיניים, לא יתערב בסוגיות פנים-סיניות ויפסיק לגנות את התנהלות סין בהונג-קונג וטאיוואן, ימנע מלהחרים את חואה-וויי בתשתית התקשורתית החדשה של ה-5G, ויפסיק לחסום השקעות סיניות בתחומי תשתית וחקלאות. אוסטרליה טענה בתגובה כי ראוי שיהיה קשר ישיר בין ההנהגות לפתרון המחלוקות.

כחלק מהמתח המתגבר, ביקר ראש ממשלת אוסטרליה בטוקיו וסיכם עקרונית עם מקבילו היפני לקדם הסכם בילטרלי לשיתוף פעולה צבאי, שיכלול אימונים משותפים.

נראה כי חלק ממדינות אסיה מעריכות כי לצד הקשיים המהותיים שנתגלעו ביחסיהן עם סין, עליהן לפעול בהתאם לאימרה: "אם אינך יכול להביסו, תצטרף אליו", ולנסות לקדם עם סין שיתופי פעולה כלכליים, לצד חיזוק יחסיהן האסטרטגיים והצבאיים עם מדינות אחרות במרחב. עם זאת קיימת ציפייה אצל חלק ניכר ממדינות אסיה שממשל ביידן יחזור לזירה האסייתית באופן עקבי ומסודר, ובין היתר ישתלב מחדש בהסכם הכלכלי שאותו נטש הנשיא טראמפ.

משמעויות לישראל

בשנים האחרונות ישראל הרחיבה באופן עקבי ומשמעותי את קשריה הכלכליים עם מדינות אסיה. על פי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הייצוא לאסיה (2018) הגיע ל-24.7 אחוזים מכלל הייצוא הישראלי, עלייה של 2.5 אחוזים מ-2017. ובסה"כ עלה ב-12.6 אחוזים מהשנה הקודמת (6.1 מיליארד ₪). הייבוא הישראלי מאסיה הגיע ל-24.5 אחוזים מכלל הייבוא, ובסה"כ עלה ב-11 אחוזים (7.1 מיליארד ₪). באותה שנה, הייצוא לאירופה קטן ב-3.9 אחוזים (2.5 מיליארד ₪) והייצוא לארצות הברית קטן ב-1.6 אחוזים (מיליארד ₪). ההתאוששות המהירה של כלכלות מזרח אסיה בצל מגפת הקורונה מחזקת מגמה זו, כמו גם את הצורך של ישראל ללמוד על אותם הסכמים כלכליים מתפתחים בין מדינות אסיה ולנסות להשתלב באמצעותם בסחר מקיף יותר עם מדינות האזור.

הסכם ה-RCEP ייכנס לתוקף לאחר שיאושר על ידי כל המדינות החברות - תהליך הצפוי להימשך כשנתיים. יישומו המלא, על סעיפיו השונים, אמור להתפרש על פני כ-20 שנה. להסכם יכולה להיות השפעה שלילית על המשך הסחר עם מדינות מחוץ לאזור, ביניהן ישראל, בשל העדיפות הכלכלית לסחר בין השותפות. עם זאת, היערכות נכונה וממוקדת, בחסות ממשלתית, תוכל לסייע לייצוא הישראלי לסחר עם גוש סחר אחיד, שחיזוק החדירה אליו יפתח הזדמנויות חדשות.

בעבר, ישראל השכילה לחתום בשלב מוקדם על הסכמי סחר חופשי עם האיחוד האירופי, ארצות הברית, קנדה ומקסיקו, ולקדם באמצעות הסכמים אלו את הייצוא. בשנים האחרונות מתנהל משא ומתן על הסכמי סחר חופשי עם מספר מדינות באסיה, וישראל צריכה להיערך למציאות החדשה באזור זה ולבחון כיצד תצליח להתחבר באמצעותם לגוש הסחר המתגבש. המשא ומתן עם קוריאה הדרומית הושלם למעשה ושתי המדינות נמצאות בשלבים אחרונים לקראת חתימה סופית. מזה כשלוש שנים מתנהל משא ומתן מול סין, כמו גם עם וייטנאם, ובשנה האחרונה חודש המשא ומתן מול הודו. הגוש האסייתי המתגבש בחסות הסכם ה-RCEP מחייב את ישראל להאיץ את המשא ומתן עם המדינות החברות ולשאוף להרחיבו למדינות נוספות, הכלולות בו. בין היתר, מומלץ לקדם הסכם סחר חופשי עם יפן, שעומה הודק הקשר הכלכלי בשנים האחרונות ואף נחתם הסכם השקעות. גם עם תאילנד, החברה בארגון ASEAN, ראוי לקדם הסכם סחר חופשי. אלו, כמו גם סינגפור, עשויות להוות מדינות "עוגן" שדרכן תתחבר ישראל לגוש הסחר ההולך ומתגבש, תוך מעקב לגבי אפשרויות עתידיות לקדם שותפות כלכלית עם הגוש הכלכלי עצמו. בנוסף, "הסכמי אברהם" עם מדינות המפרץ פותחים אף הם הזדמנויות חדשות מזרח, שכן האמירויות רואות את עצמן כגשר בין המזרח למערב.

לסיכום, מפת העולם משתנה, לפחות בהיבט הכלכלי, ומוקדי הכוח והצמיחה העתידית נודדים למרחב האסייתי-פאסיפי. מומלץ כי הגופים האמונים בישראל על יחסי החוץ והכלכלה יעבדו בשיתוף פעולה, וימצאו את החיבורים הכלכליים עם אזור מתפתח זה שיסייעו לקדם את הייצוא והכלכלה הישראלית.